

## SEGURIDAD NACIONAL: UN SIGNIFICANTE VACÍO

**Augusto Varas<sup>1</sup>**

augustovaras@gmail.com

Fundación Equitas, Chile

Este artículo analiza la *seguridad nacional*, noción importada e indeterminada, que le otorga a las fuerzas armadas una inapropiada autonomía y les permite, constitucional y legalmente, desempeñar roles no profesionales en el orden interno y otras actividades. Esta noción fue instalada en códigos y leyes de diversa naturaleza que vinculan potencialmente a las FF.AA. con temas ajenos a la defensa nacional. La seguridad ampliada, derivada de esta noción y de una mal entendida polivalencia castrense, fortalece la inclusión militar en tareas policiales. Es un significativo vacío conservador que favorece la concentración del poder y disposiciones ideológicas y políticas de derecha. Esta noción no tiene espacio legítimo en una nueva Constitución y debe eliminarse de todo cuerpo legal, doctrinario y reglamentario.

**Palabras clave:** *seguridad nacional, fuerzas armadas, constitución, instituciones, orden interno.*

## NATIONAL SECURITY: AN EMPTY SIGNIFIER

This article analyzes national security, an imported and indeterminate notion, that grants the armed forces an inappropriate autonomy and allows them, constitutionally and legally, to perform non-professional roles in the internal order and other activities. This notion was installed in codes and legal bodies of diverse nature that potentially bind the Armed Forces with issues unrelated to national defense. Expanded security, derived from this notion and from a poorly understood military versatility, strengthens military inclusion in police tasks. It is an empty conservative signifier that favors the concentration of power and the ideological and political dispositions power and right wing ideological and political. This notion has no legitimate space in a new Constitution and must be eliminated from all legal, doctrinal and regulatory bodies.

**Key words:** *national security, armed forces, constitution, institutions, domestic order.*

---

<sup>1</sup> Doctor en Sociología, Washington University, St. Louis, Estados Unidos.

## Introducción

El momento constitucional abierto el 18-O, ratificado en el plebiscito del 25 de octubre de 2020, presenta la oportunidad de revisar a fondo algunos supuestos sobre los cuales se ha construido y funcionado el país en el último medio siglo. Entre ellos, la vigencia y sentido que tiene la noción de *seguridad nacional* en nuestro ordenamiento constitucional.

El punto de partida para nuestra revisión es la constatación de que tal noción tiene un origen foráneo y extraño a la tradición constitucional chilena, que llegó al país desde Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría y se constituyó en una doctrina castrense, ante la impavidez de la civilidad democrática. Y aun cuando dicha noción es central en el ordenamiento constitucional nacional –hasta la actualidad se establece en su Artículo 1° que “es deber del Estado resguardar la *seguridad nacional*”–, no pudo ser definida por los constituyentes. Hasta el día de hoy permanece equívoca y ambigua en la constitución material del país, pero con una gran importancia en el ordenamiento jurídico. Así, esta ambigüedad, más que una debilidad semántica, representa el éxito de sectores civiles y castrenses al convertir esta noción en sentido común, favoreciendo el orden conservador en el país. Y es por tal razón que la noción misma de *seguridad nacional* se constituye en parte importante en la confrontación hegemónica que se desarrollará durante el proceso constituyente.

En los acápites que siguen veremos cómo la importada noción de *seguridad nacional* (y su extensión en la “seguridad ampliada”), que llegó a Chile en los años cincuenta y se transformó en doctrina castrense, siendo parte del discurso que intentó legitimar el golpe militar de 1973 y se convirtió en viga central de la Constitución de 1980. Actualmente sigue siendo parte importante de la legislación nacional, en la medida en que nunca ha sido definida, ni siquiera por los constituyentes de la época, razón por la que su usada y abusada ambigüedad ha sido parte medular de la narrativa conservadora, convirtiéndose en un *significante vacío* que no debería existir en una nueva Constitución.

### 1. Una noción importada

La noción de *seguridad nacional* se introdujo en la formulación de política de los EE.UU. producto del impacto militar, político y emocional que provocó el ataque japonés a Pearl Harbor el 7 de diciembre de 1941. Al día siguiente, el presidente Franklin D. Roosevelt declaró la guerra a Japón, ante lo cual, cuatro días después, Alemania la declaró a los EE.UU. De esta forma, los EE.UU. se incorporaron formalmente en la Segunda Guerra Mundial.

En este contexto surgió una reacción contraria al aislacionismo que había caracterizado la política exterior de los Estados Unidos. Un exponente de la tendencia antiaislacionista fue la obra referencial de Walter Lippmann (*U. S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. 1943), quien cuestionó la ausencia de una política exterior adecuada

al poderío del país. Según Lippmann, su defensa estratégica debía alcanzar aquellas tierras transoceánicas desde donde se pudiera lanzar un ataque en su contra. Esto significaba proyectar su poderío militar más allá de su mar territorial, llegando a las costas de Europa, África Asia y cualquier lugar desde donde pudieran despegar aviones. Concluía Lippmann (1943): “Una nación tiene *seguridad* cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar la guerra y puede, si se le desafía, mantenerlos mediante la guerra” (p.51). Hans Morgenthau (1949) fortaleció esta postura al establecer que el principal *interés nacional* de los EE.UU. era su *seguridad* y que ésta se lograba gracias a su predominio mundial (Morgenthau, 1952: 6-7).

Para que el predominio en referencia fuera posible, era necesaria una profunda reforma del sector de la defensa. Durante el conflicto bélico se había evidenciado que la subordinación de los militares al poder civil no existía en la Constitución de los EE.UU. por lo que no se establecía una clara distinción entre responsabilidades políticas y militares. La Constitución mezclaba ambas funciones, y el Congreso y el Presidente se encontraban envueltos en una lucha por el poder sobre las fuerzas armadas. La Segunda Guerra Mundial había inaugurado una época en que los militares dirigían la guerra, su poder había llegado a niveles sin precedentes y no contaban con control civil alguno (Huntington, 1957: K2911).

Fue en este contexto que, terminada la guerra, el Congreso estadounidense aprobó el “Acta de Seguridad Nacional de 1947”, reorganizando el sector defensa y dándole el poder –entendido como “dirección, autoridad y control”– al secretario de Defensa para coordinar todos los recursos institucionales involucrados en la *seguridad nacional*. Este fue un “programa comprehensivo para darle ‘dirección única’” al sector, “eliminar duplicaciones innecesarias (...), proporcionar una administración más efectiva, eficiente y económica”. En apoyo a este trabajo se creó el Consejo de Seguridad Nacional con la función de asesorar al Presidente, integrando las políticas “*domésticas*, externas y militares relacionadas con la seguridad nacional. En este marco se creó el Centro Nacional de Contraterrorismo para analizar e integrar inteligencia sobre terrorismo, contraterrorismo [y] recibir inteligencia relacionada exclusivamente con el contraterrorismo *doméstico* en cualquier Estado federal” (National Security Act, 1947, itálicas son mías). Una derivación de esta reforma fue la creación, en 1949, de la función del Jefe del Estado Mayor Conjunto como cabeza de todas las ramas castrenses. De esta forma se organizó el sistema institucional que le permitiría a los EE.UU. proteger su principal interés, su *seguridad*, gracias a una proyección internacional de poder que le aseguraría el *predominio* global. Uno de los resultados de estos desarrollos fue la incorporación de lo *doméstico* –la política y actores internos– en el espacio castrense y la extensión de la inteligencia de las FFAA. hacia ámbitos propiamente civiles.

## 2. En América Latina la *seguridad nacional* se transforma en doctrina

Tras el término de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos implementó el Plan Marshall (1947) para la reconstrucción de la devastada Europa, creó OTAN (1949) y desarrolló la estrategia de predominio global de los EE.UU., políticas que fueron definidas por la URSS como acciones hostiles al socialismo soviético. Así, el Kremlin respondió con el Plan Molotov de ayuda a los países europeos del Este que habían quedado bajo su control y con la creación de la Kominform (1947), organismo de coordinación de los partidos comunistas en el mundo, iniciándose así formalmente la Guerra Fría.

Como efecto de esta reorganización del poder mundial, los países latinoamericanos y los EE.UU. firmaron el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947), que estableció la defensa colectiva en caso de un ataque extrahemisférico a cualquiera de sus miembros. A este tratado se le sumaron, en los años cincuenta, acuerdos de transferencia de armamento excedente –los Pactos de Ayuda Militar–, que Chile firmó en 1952.

El alineamiento de Chile con los Aliados se manifestó tardíamente, dada la presencia en el país de influyentes sectores políticos y económicos que apoyaban al Eje. Recién en 1943 Chile abandonó su neutralidad y solo en 1945, a meses de que finalizara el conflicto, le declaró la guerra a Japón. En esta confrontación entre capitalismo y socialismo, los sectores antisoviéticos definieron a los partidos comunistas de la región –coordinados en su estrategia anticapitalista a nivel internacional– como *quintas columnas*, descripción elaborada durante la guerra civil española que caracterizaba a enemigos infiltrados en el propio territorio. Asociados a esta noción de *seguridad nacional* se elaboraron escenarios de “guerra total” y “frente interno”, incluyendo en éste a las “quintas columnas” locales. En Chile, la Ley de Defensa Permanente de la Democracia (1948), conocida como “Ley Maldita”, proscribió al Partido Comunista –que participaba del gobierno y que en las elecciones municipales del año anterior había obtenido el 16,5% de los votos–, como una muestra del alineamiento chileno con los EE.UU. (Huneus, 2008: 117-119).

Terminada la guerra en 1945, se inició el entrenamiento de militares latinoamericanos en la Escuela de las Américas, en la Zona del Canal. Con la posterior entrega del canal a Panamá, ese centro de instrucción se relocó en los EE.UU. con el nombre de Instituto de Cooperación Seguridad del Hemisferio Occidental. La creación en Brasil de la Escuela Superior de Guerra (1949) permitió ampliar estas ideas, creando una “doctrina de seguridad nacional [que] proporcionó el fundamento amplio para luchar contra los comunistas al asignar el mantenimiento del ‘orden’ interno a las fuerzas de seguridad latinoamericanas y al delegar en Estados Unidos la tarea de

proteger las murallas del hemisferio occidental de la agresión externa” (Gill, 2004; Kindle, pos. 1267).<sup>2</sup>

La política anticomunista se convirtió así en el elemento organizador de la visión militar sobre el conjunto de las prácticas estatales, a la vez que sirvió de fundamento en el intento de legitimar la expansión y el involucramiento de las FF.AA. en la definición de las principales metas gubernamentales. En esa línea, se argumentaba como imperiosa la intervención militar cuando dichos objetivos no se estuvieran alcanzando. La guerra era definida, así como una cuestión política que no competía exclusivamente a las instituciones armadas, sino que concernía también al gobierno tanto en la paz como en la guerra. Como contrapartida, las FF.AA. quedaban habilitadas para participar en todos aquellos ámbitos estatales relacionados con tal definición.

Por la vía señalada, la doctrina de *seguridad nacional* se convirtió en la ideología corporativa castrense que pudo desarrollarse gracias a la crisis ideológica del Estado democrático liberal respecto al rol de las FF.AA. en democracia.

### 3. La *seguridad nacional* llega al país

Las FF.AA. chilenas conocieron el sistema de *seguridad nacional* estadounidense al finalizar la Segunda Guerra Mundial, mientras su formulación como ideología para el hemisferio fue producto de los cursos de la ya mencionada Escuela de las Américas. Según señalan diferentes fuentes, entre 4000 y 7000 oficiales chilenos recibieron instrucción en los EE.UU. Así lo reconoce un oficial del Ejército chileno: “El término del conflicto significó que el centro de gravedad del perfeccionamiento docente de nuestro Ejército se trasladara a Estados Unidos. El primer grupo de Oficiales salió en 1946 a Fuerte Leavenworth, Fuerte Knox, Fuerte Sill, Fuerte Benning y Fuerte Belvoir” (Villagra, 2001: 9).

Apoyada en nociones geopolíticas, del organicismo social y el corporativismo político, la *seguridad nacional* comenzó a aparecer en los escritos de militares chilenos. El efecto simultáneo y combinado de estas tres influencias creó las condiciones para que las FF.AA. iniciaran el proceso por el cual se autoconcebieron como una corporación cuyas funciones específicas la situaba por encima de las otras entidades nacionales, glorificando su quehacer técnico-profesional y el carácter científico de lo militar y del aparato armado. En esta nueva autoimagen, el militar ya no era más un agente pasivo de los valores constitucionales, un universal abstracto y exterior a la práctica de dichos valores. Desde ese momento los principios constitucionales comenzaron a ser juzgados a partir de su capacidad para posibilitar un ejercicio más pleno del rol que la doctrina corporativa comenzaba a delinear con insistencia (Varas, Agüero y Bustamante, 1980: 129).

<sup>2</sup> Sobre la doctrina de *seguridad nacional*, véase Comblin (1979).

En un primer período, la *seguridad nacional* fue concebida como sinónimo de la defensa nacional. En 1949 adquirió un carácter semioficial con el escrito del Estado Mayor General del Ejército titulado “Seguridad Nacional, función de gobierno”, donde se analizaba “la seguridad o defensa nacional” y se identificaban los frentes bélico, exterior, económico e interior.<sup>3</sup> Es importante destacar que por *frente interno* se entendía “la masa humana ubicada dentro de los límites del Estado” y se especificaba su significado haciendo referencia a “los grupos sociales y las instituciones básicas del Estado”, o refiriéndolo a la población no preparada para el manejo de armas y cuya función era proveer a las fuerzas armadas de apoyo logístico y moral. En otro artículo del mismo órgano, “La Nación y su defensa”, se ampliaba la concepción de los “frentes”, indicando que un “Plan de Acción Nacional (...) comprendería: un plan de política exterior, un plan de economía de defensa, un plan de organización civil, y un plan de preparación bélica” (Varas y Agüero, 2011: 181-183).

Unos años más tarde, según señalaba el general de brigada Horacio Arce Fernández, director de la Academia de Guerra (1957) y, más adelante, el comandante de escuadrilla Nicanor Díaz Estrada (1959), se continuaba identificando la *seguridad nacional* con la orgánica de la misma.

Inspirados en esta doctrina, durante el primer año del gobierno de Carlos Ibáñez, en noviembre de 1953, se enviaron dos proyectos de ley al Congreso, sobre “Seguridad Nacional” y “Movilización Nacional”, los cuales, aunque no prosperaron, evidenciaron la tendencia al intervencionismo político y a la expansión de roles a la que ya aspiraban las FFAA.

El Decreto con Fuerza de Ley N° 181 (1960) es un punto de inflexión en la introducción de la noción de *seguridad nacional* en el país. Lo que no se logró en 1953, lo alcanzó siete años más tarde dicho decreto, que en su Artículo 13°, indica: “Substitúyese en el inciso 1° del artículo 23° de la ley 7.200, del año 1942, la referencia al ‘Consejo Superior de Defensa Nacional’ por ‘Consejo Superior de Seguridad Nacional’”. El DFL 181 estableció la creación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), asesor del Presidente de la República en materias de Seguridad Nacional. Lo conformaban los ministros del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Economía y Hacienda, los comandantes en jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y el jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Además, se creó la Junta de Comandantes en Jefe como organismo asesor del ministro de Defensa Nacional.

En este contexto, el entonces teniente coronel Carlos Prats González, en su artículo “La conducción estratégica de una campaña (en un Teatro de Operaciones) y de la guerra” (1962), operacionalizaba esta conceptualización al señalar que “el problema

---

<sup>3</sup> Todas las referencias son extractos de artículos en las revistas institucionales de las FFAA., los que se encuentran citados en Varas y Agüero (2011).

de la Seguridad Nacional es integral: abarca todos los campos de la actividad nacional”. Prats define la Política de Seguridad Nacional como:

“El arte de preparar el Estado para afrontar ventajosamente una guerra; de encauzar y dirigir los elementos del potencial nacional durante el conflicto, y de cosechar los frutos de la victoria o atenuar los de la derrota (...). La Política de Seguridad Nacional está condicionada por factores externos e internos (...). El factor interno principal es el desarrollo cultural, económico y social existente. El desarrollo cultural influye en el VIGOR [*sic*] de la Política de Seguridad Nacional; por ejemplo, una tendencia excesivamente “pacífica” crea una confianza peligrosa en el poder del Derecho Internacional” (Varas y Agüero, 2011: 190).

Esta visión omnicomprensiva de la *seguridad nacional* se expresó con claridad en 1966, en el artículo del capitán Alejandro Medina Lois, “Seguridad Nacional: un concepto que debe difundirse”, cuando afirmaba:

“La Seguridad Nacional materializa un afán de previsión, y debe coordinar todas las actividades de modo que aquellas medidas dirigidas hacia el desarrollo lleven también la debida consideración a la seguridad, sea el caso de la construcción de un camino, a la instalación de una industria, sea la discusión de un presupuesto o la formación de determinados especialistas (Varas y Agüero, 2011: 192)”.

A partir de esta extensión conceptual y basado en el DFL 181, a meses del golpe militar, entre mayo y agosto de 1973, el mayor Juan de Dios Barriga, en su escrito “Lo que debemos saber sobre Seguridad y Defensa Nacional”, extrapola los contenidos de este DFL afirmando que, además de las tareas del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) de coordinar la labor de los diversos ministerios, estudiar y proponer los documentos primarios de la defensa nacional, dicho organismo debe actuar:

“En el Campo de Acción Interno: (Educación, Salud, Moral, Cultura, Valor Físico) se trabaja forjando una población responsable de sus deberes ciudadanos y capacitada física, espiritual y moralmente para que contribuya a la Seguridad Nacional [en el] Campo de Acción Económico: (Economía, Hacienda, Obras Públicas, Minería, etc.). Se materializa la Seguridad Nacional aumentando el potencial económico de un país y orientándolo para servir a los otros campos de acción y muy especialmente al bélico (...). Formación de conciencia colectiva: a) La Seguridad Nacional compete a todos los habitantes de un país y de ninguna manera es responsabilidad exclusiva de las FF.AA. b) Es necesario que cada hombre y mujer de nuestra Nación sienta la responsabilidad que le corresponde en el futuro de la Nación. c) La conciencia de este deber ciudadano es indispensable formarla: (1) En

los Contingentes que pasan por los Cuarteles de las FFAA. (2) En los Colegios y Liceos de hombres y mujeres. (3) En las Universidades. (4) En el público en general, con una adecuada difusión en radios, periódicos y televisión. d) Es responsabilidad de las FFAA. lucha por que el Escalón Gobierno se preocupe de este aspecto vital en la vida de un Estado (ejemplo, Israel)” (Varas y Agüero, 2011: 213-214).

Así, durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la *seguridad nacional* se convirtió en una ideología castrense caracterizada por el alineamiento político con los EE.UU., el antagonismo a las políticas anticapitalistas de los partidos de izquierda y que pudo desarrollarse gracias a la crisis ideológica del Estado democrático liberal, incapaz de establecer los principios y reglas respecto del rol de las FFAA. en democracia.

### 3.1. La *seguridad nacional* y la Unidad Popular

La noción de *seguridad nacional* que se había difundido en medios castrenses continuó extendiéndose al plano político durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973). Así, “La Nueva República”, programa político del Partido Nacional, “definía la seguridad nacional como la preparación para un eventual ataque externo y para un atentado a la soberanía y libertad de la nación desde su interior” (Valdivia, 2008: 246).

Uno de los primeros debates después de la elección del 4 de septiembre de 1970 se dio en torno al “Pacto de Garantías Constitucionales”<sup>4</sup> demandado por la Democracia Cristiana como condición para apoyar a Allende en la votación del Congreso Pleno entre las dos primeras mayorías, acuerdo que se materializó en la reforma constitucional de 1971. En este proceso, el propio Allende apoyó la reforma al Artículo 22 de la Constitución, que hasta entonces indicaba escuetamente que “la fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar”, fue sustituido por:

“La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes. Sólo en virtud de una ley podrá fijarse la dotación de estas instituciones.

La incorporación de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y a Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas institucionales especializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles.

---

<sup>4</sup> Firmado en Santiago, 8 de octubre de 1970, por: Bernardo Leighton, Luis Pareto, Osvaldo Gianinni, Mariano Ruiz-Esquide, Luis Maira, Orlando Millas, Carlos Morales, Julio Silva, Mario Palestro y Juan Acevedo.



De esta forma se intentaba evitar una eventual intromisión política del Ejecutivo en las ramas castrenses, ampliando la naturaleza de la milicia y alterando sus instituciones educativas.”

Allende, favorable a esta reforma, en su respuesta a Benjamín Prado, presidente del PDC, precisó que “un concepto más moderno de la Seguridad Nacional y de las necesidades de Chile hace aconsejable la integración y el aporte de las Fuerzas Armadas en algunos aspectos básicos de nuestro desarrollo, sin que ello involucre desvirtuar su función profesional ni distraerlas de su papel esencial en defensa de la soberanía” (Zeballos, 2015: 36).

Unos meses después, en enero de 1971, el nuevo presidente del PDC, “Narciso Irureta denunciaba la existencia de campamentos guerrilleros en las provincias del sur. La denuncia de Irureta tuvo dos efectos: a) motivó el estudio de una nueva Ley de Seguridad Nacional y b) determinó el desafuero del gobernador comunista de Lautaro” (Dooner, 1985: 30). En plena crisis política, en mayo de 1973, en una:

“Carta abierta del cuerpo de generales y almirantes en retiro de la Defensa Nacional, dirigida al Presidente de la República (...) señalaban que “infringir en cualquier forma la Constitución Política atentaría gravemente contra la Seguridad Nacional; las Fuerzas Armadas se transformarían en organizaciones autónomas, por haberse perdido el mandato que las obliga ante los Poderes del Estado con el riesgo que ello supondría para la estabilidad institucional y su prestigio nacional e internacional” (Dooner, 1985: 156).

La misiva tuvo amplio eco en los partidos de oposición. De esta forma, la noción de *seguridad nacional* terminó incorporándose al lenguaje político nacional, manteniendo su ambigüedad conceptual.

#### **4. La seguridad nacional: una noción siempre ambigua**

Desde que comenzó a usarse en el país la noción de *seguridad nacional*, ella ha mantenido su ambigüedad, sin alcanzar hasta la actualidad una clara conceptualización.

Iniciadas las discusiones de la Comisión Ortúzar -Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile- el 24 de septiembre de 1973, uno de los principales temas que surgió fue definir la noción de *seguridad nacional*. Esto era clave, ya que constituía la piedra angular que sustentaba la distopía política de Jaime Guzmán, su principal impulsor constitucional, para crear una democracia de pluralismo limitado, protegida por un poder de *seguridad nacional* radicado en las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, este proyecto de sociedad y Estado enfrentaba un problema, que el mismo Guzmán percibió, y que requería solución. Por estas razones argumentaba que se estaba:

“Frente a uno de los problemas más complejos, no sólo de Derecho Constitucional moderno, sino del futuro político de Chile, de América Latina y, tal vez, del mundo, pero en todo caso, de Chile y América Latina, cuál es el papel de las Fuerzas Armadas dentro de la vida nacional”.<sup>5</sup>

Este problema, según él, se debía a que:

“Las Fuerzas Armadas pasarían a ser un árbitro con tendencia permanente a actuar para resolver conflictos, porque en cualquier instante en que uno de los órganos del Estado sostuviere que otro le está entabando el libre ejercicio de sus atribuciones, sería legítimo entender y comprender que este Poder se dirigiera al que está encargado de garantizar el libre ejercicio de ese Poder, y le pidiera que se lo garantizara, en cuyo caso estarían permanentemente en presencia de una acción, no en casos límites, sino de casos bastante frecuentes”.

Por tales razones era crucial definir:

“El concepto de seguridad nacional, que hoy día se ha generalizado como un concepto válido que hay que recoger, es un concepto mucho más amplio que el de la simple conservación del orden interno y de la seguridad exterior de la República; (...) este concepto es tremendamente amplio y, a su juicio, sus límites no han sido suficientemente precisados con exactitud, siendo necesario hacerlo, pues es evidente que este concepto tiene que tener alguna especificidad, no puede ser tan genérico que lo abarque todo, sino que debe ser precisado. (...) Propone, por último, entrevistarse con representantes de las Fuerzas Armadas para tratar estas materias debido a su complejidad y a la necesidad de precisar con absoluta claridad la verdadera doctrina sobre la misión que a ellas les cabe en el desenvolvimiento de nuestra vida ciudadana. -Así se acuerda”.<sup>6</sup>

Entre ambas reuniones, en marzo de 1974, la Junta Militar publicó su “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”, en la que la noción de *seguridad nacional* tenía un rol central: el “Sistema Nacional de Planificación superará la tradicional falta de coordinación entre la planificación del Desarrollo y la de la Seguridad Nacional, integrando a ésta como parte vital de un Desarrollo Global Nacional, amplia e integralmente concebido”. Sin embargo, a pesar de la importancia de esta noción, su definición continuaba vaga: “Las Fuerzas Armadas y de Orden asumirán, entonces, el papel de participación específicamente institucional que la nueva Constitución les asigne, y que será el que debe corresponder a los encargados de velar por la

---

<sup>5</sup> Todas las citas de Jaime Guzmán se encuentran en: *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*.

<sup>6</sup> Actas oficiales de la Comisión Constituyente, Sesión 12ª, celebrada en 6 de noviembre de 1973.

Seguridad Nacional, en el amplio significado que dicho concepto tiene en la época actual". (*El País*, 1974. Itálicas son mías).

En agosto de 1974, según el acta correspondiente, "la Comisión se reúne con los integrantes del Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional a fin de analizar la misión que constitucionalmente les corresponde a las Fuerzas Armadas y el concepto de seguridad nacional".<sup>7</sup> En la reunión:

"El General señor BONILLA [*sic*] (Ministro de Defensa Nacional) señala que es indispensable tener claro el concepto de "seguridad nacional" para saber el papel que les corresponde desempeñar a las Fuerzas Armadas dentro de la comunidad. Agrega que dicho concepto abarca un campo muy amplio, *por lo que no es importante su definición, sino precisar los distintos elementos que lo constituyen.* (...) por otra parte, el concepto de "seguridad nacional" en su aspecto genérico, puede definirse de diversas maneras: "orden y estabilidad", "actividad permanente del Estado", "grado de garantía del Estado", "medidas de preparación y prevención", "medidas de previsión y superación", "capacidad nacional para abordar los problemas", etcétera. (...) la participación de las Fuerzas Armadas abarca todo el campo de actividades que contribuyan a mejorar el desarrollo del país, razón por la que ellas deberán estar presente en la determinación de las medidas conducentes a mejorar el nivel de vida de los habitantes de la nación. En resumen, agregó el señor Bonilla, la seguridad nacional surge de cualquier actividad del Estado, sea ésta privada o pública. En consecuencia, las Fuerzas Armadas deben tener competencia para abordar los problemas que se suscitan desde el exterior y también los internos, como es el caso de la subversión política, para preservar el status jurídico y asegurar la institucionalidad de la República"<sup>8</sup> (Itálicas son mías).

En 1985, la indeterminación de la noción de *seguridad nacional* continuaba. Para el propio Guzmán aún no estaba clara:

<sup>7</sup> Actas oficiales de la Comisión Constituyente, Sesión 59<sup>a</sup>, celebrada en jueves 1<sup>o</sup> de agosto de 1974. "Están presentes, también, el Ministro de Defensa Nacional, General de División señor Óscar Bonilla Bradanovic; el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, General de División señor Herman Brady Roche; el Jefe E. M. G. Ejército, General de División señor Héctor Bravo Muñoz; el Jefe E. M. G. Armada, Contralmirante señor Carlos Le May Délano; el Jefe E. M. G. Fuerza Aérea, General de Brigada Aérea señor Gabriel van Schouwen Figueroa; el General de Carabineros señor Julio de la Fuente Duarte; el Subjefe E. M. D. N. General de Brigada Aérea señor Sergio Leigh Guzmán; los Auditores General de Brigada (J) señor Osvaldo Salas Torres; Capitán de Navío señor Aldo Montagna Bargetto; General de Brigada Aérea señor Carlos M. Jiménez Arratia y Capitán de Fragata Aud. señor Jaime Rivera M".

<sup>8</sup> Ibid.

“Ante todo, debe entenderse que para la institucionalidad vigente en Chile, la seguridad nacional es un concepto. No es una doctrina, ni mucho menos una ideología (...). No es mi propósito ofrecer aquí *ninguna definición acabada de la seguridad nacional como concepto*. Pienso incluso que intentarlo en tal carácter, *arriesga empequeñecer sus alcances*, peligro común a muchas definiciones de los *valores más ricos de la convivencia nacional*” (Guzmán, 1985: 45-49. Itálicas son mías).

Ya recuperada la democracia y en pleno gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, con Edmundo Pérez Yoma como ministro de Defensa, en el *Libro de la Defensa Nacional* de 1997 se continuó utilizando la noción de *seguridad nacional* con gran ambigüedad. Así, se establece que se trata de un concepto:

“Que engloba tanto la preservación de la seguridad interna como externa del Estado (...). La seguridad nacional no es sólo cuestión de policías y militares, sino también de desarrollo socioeconómico, de cohesión ciudadana, de institucionalidad, de distribución poblacional, de nivel cultural, *etcétera*”. (Libro, 1997: 71. Itálicas son mías).

Tal conclusión, que termina con el *etcétera*<sup>9</sup> del general Bonilla, apunta a un amplísimo campo de temáticas. “Esta ambigua noción siguió siendo usada en los Libros de la Defensa –profusamente en 2010 y de manera más discreta en 2017–, esta indefinición ha sido destacada en un estudio comparado de estos Libros: “... en Chile no existe un documento oficial referido a la seguridad, tampoco una política de seguridad nacional explícita” (Faundes, 2017: 188).

A cuarenta y cinco años de la reunión de la Comisión Ortúzar con el ministro de Defensa de la época, la noción de *seguridad nacional*, caracterizada como crucial en el diseño político institucional, sigue sin un sentido claro. Así, en la reunión del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) del 7 de noviembre de 2019, el contralor señaló que: “no habría argumentos para entender que estamos frente a un problema de seguridad nacional, ya que aquí hay un problema de orden público, lo que amerita otro tipo de soluciones” (Ferrada, 2020: 30).

Según Ernesto Ferrada, definir esta noción es fundamental para proporcionar mayor certeza jurídica en el país, ya que ella no solo tiene presencia importante en la Constitución –como veremos de inmediato–, sino también en cuerpos legales como los códigos Orgánico de Tribunales, Procesal Penal, Aeronáutico, Minería, del Trabajo; la Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, la Ley Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y la Ley que crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Por estas razones, Ferrada (2020) considera:

---

<sup>9</sup> Expresión que, según la Real Academia de la Lengua Española se emplea “para sustituir el resto de una exposición o enumeración que se sobreentiende o que no interesa expresar”.

“(…) El concepto de “seguridad nacional” no tiene actualmente, una definición positiva expresamente aceptada por nuestro país (...) Considero entonces necesario que el concepto de ‘seguridad nacional’ sea positivamente definido en nuestra legislación. Se estima que una definición positiva da mayor certeza jurídica y es requerida para poder invocar acertadamente la “seguridad nacional” en las oportunidades que la legislación así lo permite. Y todo esto desde la perspectiva que la principal utilización legal del concepto se refiere a este como causal de limitación o suspensión de derechos de las personas, los que se estima se encontrarán mejor protegidos si la seguridad nacional se encuentra positivamente definida”. (Ferrada, 2020: 31-47) (Itálicas son mías).

Tal recomendación adquirió recientemente una nueva relevancia, a raíz que una de las fundamentaciones de la Corte Suprema para autorizar la entrega de solo una parte de los correos electrónicos del ex ministro de Salud, Jaime Mañalich, solicitadas por la Fiscalía, fue el reconocimiento de la vigencia de la noción de *seguridad nacional*. Así, se informó que:

“Se previene que la Abogada Integrante señora Gajardo, concurre a la decisión que excluye determinados correos electrónicos de la diligencia de entrada y registro, teniendo para ello presente: 1. Que la seguridad nacional debe entenderse en su nueva dimensión, no puede ser equiparada solo al poder militar ni asociada a estados de guerra. (...) 3. Así, se trata de un concepto que comprende valores vinculados al orden y buen funcionamiento de la sociedad, como lo reconoce la Organización de Estados Americanos a través de la Declaración Sobre Seguridad en las Américas de 2003, que es vinculante para el Estado chileno en tanto miembro de dicha entidad. 4. Y es precisamente desde esta nueva dimensión de la seguridad nacional que debe entenderse la norma contenida en el artículo 209 del Código Procesal Penal, en que ha incidido la decisión sub lite, y que exige resguardar adecuadamente los derechos subjetivos de los ciudadanos y de sus autoridades en el ejercicio de sus investiduras”<sup>10</sup> (Corte Suprema, 2020).

De esta forma, se puede apreciar que incluso el imperio de la ley se encuentra determinado por una ambigua noción de *seguridad nacional*.

<sup>10</sup> Corte Suprema (2020). Ley 19.696, Código de Procedimiento Penal: “Artículo 209. (...) Si la diligencia implicare el examen de documentos reservados o de lugares en que se encontrare información o elementos de dicho carácter y cuyo conocimiento pudiere afectar la *seguridad nacional*, la autoridad o persona a cuyo cargo se encontrare el recinto informará de inmediato y fundadamente de este hecho al Ministro de Estado correspondiente, a través del conducto regular, quien, si lo estimare procedente, oficiará al fiscal manifestando su oposición a la práctica de la diligencia”. (Itálicas son mías).

## 4.1. Uso y abuso internacional

El confuso uso de la noción en cuestión también ha permanecido y se ha desarrollado en otras latitudes como forma de limitar las libertades y derechos ciudadanos. Su uso abusivo la ha terminado convirtiendo en un “sentido común”.

En materia de transparencia y acceso a la información se ha establecido que:

“En muchos cuerpos legales las definiciones de los conceptos de seguridad nacional son demasiado amplios y, por tanto, presentan un amplio nivel de laxitud, lo que permite a las autoridades interpretar que una parte importante de la información que se produce se encuentra asociada a la seguridad nacional (...) En las últimas décadas, la percepción de riesgo para la seguridad nacional, sea real o sólo sustentada en percepciones, junto con otras circunstancias específicas de contingencia política, han impactado en la tendencia de algunos Estados en pos de reforzar las reglas y los controles orientados a limitar el acceso a cierta información que podría ser entendida como sensible ante amenazas de seguridad” (Más, 2015: 57).

Coincidiendo con este diagnóstico del ambiguo uso de la noción de seguridad nacional, en México se ha estimado que:

“Estamos frente a un término cuyo significado no es único, de tal manera que al enunciarlo es posible hacer referencia a una amplia variedad de contenidos, y como se verá en el desarrollo de este trabajo, con facilidad se alcanza la conclusión de que ha constituido a lo largo de su desarrollo un ‘concepto vacío’, en la medida en que a su interior ha sido posible colocar una gran variedad de temas, según sea el lugar y el momento en que ha pretendido precisarse” (Martí de Gidi, 2006: 7).

Y aun cuando esta noción surgió desde el campo de estudio de las relaciones internacionales, tampoco en esta área se ha encontrado para ella una significación clara y unívoca. Por estas razones, especialistas en estudios internacionales afirman que “la ausencia de una definición universal de lo que constituye estudios de seguridad internacional significa que éstos a veces se han convertido en un sitio para políticas disciplinarias con diferentes perspectivas argumentando que éstas deberían incluirse mientras que otras (generalmente diferentes tipos de perspectivas ampliadas) no deberían” (Buzan-Hansen, 2009: 8).

En suma, tal como en otros países y en diversas áreas disciplinarias, en Chile no existe una clara definición de la noción de *seguridad nacional* en política nacional e internacional, usándola de forma indiscriminada para darle significancia a una palabra que carece de significado; lo que más adelante caracterizaremos como un *significante vacío*.

## 5. La seguridad nacional en la Constitución de 1980

Producto de un voluntarismo construccionista, la Constitución de 1980 fue elaborada *ex nihilo*, sin considerar la tradición constitucional nacional al respecto (Ossa, 2020: 26-27). En esta línea, una de sus principales medidas fue introducir el *poder de seguridad* –y el lugar que ocupan en él las FF.AA.– en la arquitectura del poder autoritario contenido en esas reglas constitucionales,<sup>11</sup> uno de los aspectos inalterados en la Constitución que nos rige desde 1980 hasta el día de hoy. Como parte de este *poder* se incluyó la noción de *seguridad nacional*, que conecta las instituciones armadas a una variedad de funciones no castrenses y que expanden su rol más allá de la tarea propia de la defensa nacional.

Al mismo tiempo, la Constitución de 1980 estableció (o permitió) una confusión y ambigüedad entre las nociones de *seguridad nacional*, seguridad del Estado, seguridad de la Nación, seguridad externa, seguridad interna, interés nacional e interés público, integradas en la Carta sin armonización alguna entre ellas. Respecto de la *seguridad nacional*, aun cuando es una noción vaga y ajena a la tradición constitucional chilena, el Artículo 1° de la Constitución aún establece que: “es deber del Estado resguardar la *seguridad nacional*”, y entre los roles que define para las FF.AA., señala que existen “para la defensa de la patria y son esenciales para la *seguridad nacional*”.

La reforma constitucional de 2005 fue un avance en debilitar el poder político castrense, ya que eliminó a los ex comandantes en jefe de las FF.AA. como senadores designados y la función de dichas instituciones como garantes exclusivas de la institucionalidad. Entre sus definiciones, terminó con la inamovilidad de los comandantes en jefe de las FF.AA. y del director general de Carabineros. Dictaminó que el Consejo de Seguridad Nacional no puede autoconvocarse, que su función es de asesoría y no puede hacer presente sus observaciones a órganos públicos. En esta materia además integró al presidente de la Cámara de Diputados al Consejo de Seguridad Nacional, estableció que para declarar Estado de Asamblea, en caso de guerra externa, el Presidente de la República necesitará el acuerdo del Senado, y no el del Consejo de Seguridad Nacional, y que las Fuerzas Armadas, a través del COSENA, ya no tendrán injerencia en la conformación del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, la noción de *seguridad nacional* continúa permeando el conjunto de la Constitución, incidiendo en funciones y roles de las Fuerzas Armadas en temas ajenos a ellas, como la reserva de las leyes, la libertad de enseñanza, el derecho a huelga, el emprendimiento económico, el derecho de propiedad, la identidad nacional,

<sup>11</sup> *Mensaje del Ejecutivo a la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución*, 10 de noviembre de 1977 (las FF.AA. debían “garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad, y los grandes y permanentes objetivos de la Nación”). En: Pablo Contreras, “Las Fuerzas Armadas ante el proceso constituyente: no deliberación y participación”. Manuscrito, 2016.

las atribuciones presidenciales, las instituciones estatales, la política monetaria, los estados de excepción y las penas penales. Así, en su articulado se establece que:

“Artículo 8. (...) “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la *seguridad de la Nación* o el interés nacional”.

Artículo 19.11º.- (...) “La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la *seguridad nacional*”.

15º.- (...) “Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la *seguridad del Estado*”.

16º.- (...) “No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la *seguridad nacional*”.

21º.- El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la *seguridad nacional*, respetando las normas legales que la regulen.

24º.- (...) “Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la *seguridad nacional*, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. [...] La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo. Esta norma se aplicará también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la *seguridad nacional*. El Presidente de la República podrá poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de



operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la *seguridad nacional*".

Artículo 22. Todo habitante de la República debe respeto a Chile y a sus emblemas nacionales. Los chilenos tienen el deber fundamental de honrar a la patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar la *seguridad nacional* y los valores esenciales de la tradición chilena.

Artículo 32. 17º.- Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la *seguridad nacional*;

19º.- Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al *Consejo de Seguridad Nacional*, y

20º.- (...) "El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la *seguridad nacional* o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país."

Artículo 42. El estado de emergencia, en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la *seguridad de la Nación*.

Artículo 52. b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la *seguridad de la Nación*, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno; (...) d) De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la *seguridad de la Nación*.

Artículo 60. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15º del artículo 19, cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución, o que comprometa *gravemente la seguridad o el honor de la Nación*.

Artículo 101. Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la *seguridad nacional*.

Artículo 106. Habrá un Consejo de Seguridad Nacional.

Artículo 107. (...) “En sus sesiones, cualquiera de sus integrantes podrá expresar su opinión frente a algún hecho, acto o materia que diga relación con las bases de la institucionalidad o *la seguridad nacional*”.

Artículo 109. (...) “Con todo, en caso de guerra exterior o de peligro de ella, que calificará el Consejo de *Seguridad Nacional*, el Banco Central podrá obtener, otorgar o financiar créditos al Estado y entidades públicas o privadas”.<sup>12</sup>

Como se observa, aun cuando se han realizado diversas reformas a la Constitución de 1980, la noción de *seguridad nacional* se ha mantenido como parte central de su arquitectura, contaminando un conjunto de cuerpos legales y reglamentarios referidos a las FFAA. y otros ámbitos jurídicos.

## 6. La *seguridad nacional* y la Constitución material

Según señala José Chávez (2015), la Constitución material es aquella formada “por normas de diferente denominación (valores, principios, derechos o directrices) pero de un idéntico sentido, que es decirle al poder no sólo cómo ha de organizarse y adoptar sus decisiones, sino también qué es lo que puede e incluso, a veces, qué es lo que debe decidir” (Chávez, 2015: 106).

Desde esta perspectiva se puede analizar tanto la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de las FFAA.,<sup>13</sup> como la Ordenanza del Ejército, normas que constituyen un todo orgánico en conjunto con las disposiciones constitucionales referidas a las FFAA.

Fundamentada en el Capítulo XI de la Constitución, la LOC de las FFAA. en su Artículo 1º establece que éstas “existen para la defensa de la patria, son *esenciales para la seguridad nacional* y garantizan el orden institucional de la República”, con lo que la reforma de 2005 no logró eliminar el rol de las FFAA. de “garantes” de la institucionalidad.

En el marco de estas ambiguas funciones, las facultades de cada Comandante en Jefe (Artículo 47º) materializan la autonomía corporativa de sus instituciones. Así, el Comandante en Jefe:

“Formula las doctrinas que permitan la unidad de criterio en el ejercicio del mando; autoriza las reparaciones, transformaciones y modificaciones

---

<sup>12</sup> Itálicas son mías.

<sup>13</sup> Ley 18948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa Nacional. Promulgación febrero 1990. Última modificación, 26 sept. 2019, Ley 21174. [www.bcn.cl/](http://www.bcn.cl/)

del material; aprueba la adquisición, el retiro del servicio y la enajenación del armamento, sistemas de armas, unidades navales o material de guerra; determina las necesidades de recursos humanos y materiales; aprueba y dispone el uso y aplicación de todas las publicaciones oficiales internas de la respectiva institución y los textos de estudio de los establecimientos institucionales; celebra, en representación del Fisco, los actos, contratos y convenciones para la adquisición, uso y enajenación de bienes inmuebles de las instituciones, y muebles; contrata los servicios necesarios, incluso sobre la base de honorarios, para el cumplimiento de la correspondiente misión institucional; ordena la inversión de los fondos que se destinen por ley a su institución y de los recursos que se obtengan con motivo de las enajenaciones y ventas. Estos últimos recursos constituyen ingresos propios de la institución y *no ingresan a rentas generales de la Nación*” (LOC, 1990. Itálicas son mías).

Otro de los efectos de esta ambigua noción de *seguridad nacional* ha sido el fortalecimiento de la tendencia a la expansión de roles castrenses hacia áreas no profesionales, tal como se observa en la tesis del “Profesionalismo Militar Participativo” contenida en la “Ordenanza del Ejército, 2006”. Así, se afirma que:

El concepto de ‘Profesionalismo Militar Participativo’ se basa en la convicción de que la profesión militar no es sólo una actividad circunscrita exclusivamente al arte de mandar medios humanos y materiales y administrarlos racionalmente para la defensa de la Patria (...). El Ejército se esmera por participar dentro de la sociedad chilena del siglo XXI, prestando asistencia y colaboración profesional en las esferas de sus obligaciones sociales. Entre éstas, en relaciones internacionales, desarrollo de infraestructura material, protección medioambiental y, en general, todo lo que significa seguridad para el desarrollo y ayuda para la integración de nuestro país al mundo (Ordenanza, 2006: 73-79).

Aun cuando la propuesta del presidente Piñera en su primera administración sobre una “Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional” no consiguió el apoyo de la oposición en el Congreso, es posible percibir en ella una continuidad de fondo con los lineamientos de las normas anteriormente analizadas. Destaca al respecto la intención de formalizar la expansión de las funciones castrenses hacia el orden interno a partir de las nociones de *seguridad ampliada* y polivalencia castrense.

En este proyecto de ley se identificaba como central para la *seguridad nacional* “las necesarias garantías para el flujo de su comercio internacional; la estabilidad política en sus zonas de interés; la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado; y la vulnerabilidad energética y presión sobre sus recursos naturales”. Se afirmaba que era en torno a estos temas “donde la agenda de *seguridad ampliada* encuentra un sentido más estrictamente estratégico” (Itálicas son mías). Por ello se planteaba la propuesta de cooperar con otros estados, desde el sector Defensa, en

“La protección de la democracia y la defensa de la libertad; el control de la corrupción; el combate a fenómenos como el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo; la respuesta frente a catástrofes naturales y antrópicas; la protección de los recursos naturales; el mantenimiento de América Latina como región libre de armas de destrucción masiva; y la integración a partir de corredores bioceánicos.”

A su vez, el proyecto de ley creaba un Comité Interministerial de Seguridad presidido por el Presidente de la República e integrado, además, por los ministros de Interior y Seguridad Pública; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Hacienda; Energía; Transporte y Telecomunicaciones; y Obras Públicas, así como la figura del Consejero Nacional de Seguridad, designado por el Primer Mandatario, operando como autoridad permanente. Sus principales responsabilidades eran la proposición de cursos de acción para el cumplimiento de las tareas nacionales de seguridad; la identificación de vacíos o duplicidad de labores y recursos presentes en la Estrategia; la elaboración de un informe anual sobre el estado de avance de la misma; y la recopilación de información de inteligencia para el ejercicio de sus funciones y para conocimiento del Comité Interministerial.

También cabe mencionar al Grupo de Trabajo de Seguridad Público-Privado, que reuniría a miembros de diversos sectores del Estado y del ámbito privado, quienes se encargarían de debatir fórmulas de cooperación y solución de problemas de seguridad. Una Comisión de Participación Ciudadana aparecía concebida como una instancia de carácter consultivo que congregaría a representantes de la sociedad civil especialistas en materias de seguridad. Por último, la Estrategia contemplaba el fortalecimiento del Sistema Nacional de Inteligencia, a la vez que asignaba a los ministerios pertinentes la elaboración de políticas, planes o programas que satisficieran lo previsto en la directiva.

Continuando con esta política, en la segunda administración de Sebastián Piñera, el ministro de Defensa, Alberto Espina afirmó que “el gobierno del Presidente Piñera está trabajando en diversos ámbitos para adaptarnos al cambio climático e implementar medidas de mitigación. Las Fuerzas Armadas no están ajenas a ese objetivo y son varias las acciones que vienen realizando en temas vinculados al medio ambiente. Gracias a su *polivalencia*, durante todo el año, contribuyen con medios logísticos, aportando en diversos ámbitos. Hacia el 2022, la meta del Ejército es plantar 100 mil árboles a lo largo del territorio y esa es otra muestra del compromiso concreto con el cuidado del medioambiente”<sup>14</sup> (Itálicas son mías).

---

<sup>14</sup> En “Programa de Forestación Institucional junto a CONAF ‘Un soldado, un árbol’”, *A&S Armas y Servicio – Estado de Excepción Constitucional. El rol del Ejército durante la emergencia* (septiembre-octubre 2019), p. 31. <https://www.ejercito.cl>

Este concepto de *polivalencia*, que se refiere a la capacidad de cumplir diferentes tareas o misiones de manera simultánea y/o sucesiva en la aplicación de la fuerza militar, ha sido abusivamente aplicado para legitimar la extensión de roles castrenses a tareas no profesionales. Así, en 2017, el Estado Mayor del Ejército estableció que:

“La colaboración al desarrollo sostenible se traduce en diversas actividades efectuadas en el ámbito de las competencias del Ejército, tales como: la contribución a la formación de la juventud en el Servicio Militar, a través de procesos de nivelación de estudios, capacitación laboral, alfabetización digital y programas de prevención de la drogadicción; la integración territorial que efectúa el Cuerpo Militar del Trabajo; el despliegue del hospital modular de campaña con el fin de cooperar al Sistema Nacional del Servicio de Salud mediante operativos médicos programados para disminuir las listas de espera en el ámbito de la cirugía; la mejora del ganado equino de pequeños agricultores a través de las estaciones de monta dispuestas por la Dirección General de Fomento Equino y Remonta, en convenio con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y diferentes Municipalidades con altos niveles de ruralidad; y las diversas actividades que el Ejército efectúa en apoyo a la comunidad, como el *Plan Septiembre Amigo*, el que básicamente consiste en colaborar con localidades extremas, aisladas y/o vulnerables, que se encuentran en las zonas de acción del Ejército, para cooperar a fortalecer la calidad de vida de sus habitantes y el progreso de la comunidad. Entre otras acciones que realizan diversos organismos institucionales que aportan al desarrollo nacional y cuyo detalle se encuentra expuesto en los Reportes de Responsabilidad Social Institucional, desde el año 2006 a la fecha” (Estado Mayor, 2017: 26-27).

Esta extensión de roles hacia áreas sociales ha abarcado un conjunto de iniciativas legales, una serie de proyectos de ley enviados al Congreso que expanden aún más las labores castrenses en ámbitos políticos no profesionales. Así, se ha enviado el proyecto que crea un Sistema de Inteligencia del Estado (SIE) que incluye a las ramas castrenses en tareas de inteligencia nacional y que es parte del proceso iniciado con el Plan Frontera Segura –que consiste en la colaboración de las FFAA. en el control del narcotráfico y crimen organizado en las fronteras-. A este se ha añadido el Proyecto de Ley de Infraestructura Crítica –que exime a los militares de responsabilidad penal-; el Decreto de las Reglas del Uso de la Fuerza, que permite a las FFAA. el uso de sus armas y las exime de responsabilidad penal –junto a las policías-, en defensa propia o de un tercero frente a ataques con armas penales, sin definirlos; y el que limita la cooperación del Estado con la Corte Penal Internacional, posibilitando la impunidad internacional ante eventuales violaciones a los derechos humanos.

Estas normas y proyectos de ley muestran la decisión de fortalecer el *poder de seguridad* de las FFAA., originado en la Constitución de 1980, materializándolo en amplias facultades para operar fuera de sus límites profesionales.

## 7. La seguridad ampliada

Una derivación negativa de la noción de *seguridad nacional* fue la de “seguridad ampliada”, efecto que muestra cómo una iniciativa bien intencionada terminó siendo fagocitada por esa noción omni-incluyente.

A nivel internacional, una de las consecuencias del fin de la Unión Soviética en 1991 fue la generalización de la idea, especialmente en las Naciones Unidas, de que el fin de la Guerra Fría proporcionaría altos dividendos para la paz internacional. Algunos analistas, como Francis Fukuyama, en 1992, llegaron a especular sobre el “fin de la historia”.

En esta línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su *Informe Sobre Desarrollo Humano 1994*, acuñó el término *seguridad humana*, la que debía:

“Efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas. (...) el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto del delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana. (...) la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ofrece una importante oportunidad de pasar de las armas a la seguridad humana” (PNUD 1994: 1).

Con estos propósitos, en 1999 se creó el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, con el cometido de actuar sobre siete temas principales: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política.

En esta misma perspectiva, el informe de la Comisión de Gobernanza Global de la ONU, “Our Global Neighborhood” (1995) señalaba: “La seguridad global debe ampliarse desde su enfoque tradicional en la seguridad de los estados para incluir la seguridad de las personas y el planeta”. La creación multilateral de la Red de Seguridad Humana (1999) organizó a un creciente número de países para avanzar en esta perspectiva.

Con esta licencia desde el más alto nivel multilateral, la noción de *seguridad ampliada* —extensión de la *seguridad nacional*— comenzó a ser utilizada en el espacio castrense de las reuniones de ministros de Defensa (Molina, 2012). Así, en la I y II Reunión de Ministros de Defensa (Williamsburg, 1995; Bariloche, 1996), en la Asamblea General de la OEA (Bridgetown, 2002) y en la V Conferencia Ministros de Defensa (Santiago, 2002), la suma de ambiguas referencias a la seguridad para cada actor tocaba una gran variedad de temas: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, drogas,

corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas; pobreza extrema y exclusión social; estabilidad de la democracia; desastres naturales; VIH/SIDA; deterioro del medioambiente; trata de personas; ataques cibernéticos; transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva por terroristas.

Desde la disciplina de las relaciones internacionales, esta ilimitada extensión de la noción de seguridad llevó a Buzan y Hansen, especialistas en esta área, a concluir que “no existe una definición compartida de lo que debería implicar ‘ampliar la seguridad’” (Buzan y Hanse, 2009: 224).

Con todo, la internacionalización de la noción de seguridad mostró el nivel de su presencia hegemónica a nivel global. En los actores nacionales fortaleció la idea según la cual la *seguridad nacional* no tenía fronteras.

## 8. *Seguridad nacional, un significativo vacío*

Tal como hemos visto, la ambigua noción de *seguridad* no tiene solo un significado, pero es ampliamente usada a todo nivel, fusionando lo nacional con lo internacional, lo individual con lo social, lo castrense y lo civil (Tickner, 2020). Paralelamente, en muchos países -incluido Chile- ha relevado y legitimado a las FFAA. como la única institución estatal capaz de implementar políticas públicas en cada uno de estos amplios y variados ámbitos, con el consecuente debilitamiento de las instituciones civiles responsables. Tales extensiones de roles se han justificado a partir de las supuestas ventajas castrenses sobre las organizaciones civiles: “una marcada superioridad organizacional, un estatus simbólico altamente emocional y el monopolio de las armas” (Finer, 2009: 6).

Desde un punto de vista conceptual, siguiendo a Ernesto Laclau (1996), la noción de *seguridad nacional*, además de equívoca o ambigua, se ha convertido en un *significante vacío*, proceso por el cual “un contenido particular pasa a ser el significante de la plenitud comunitaria ausente” (p. 82). Esta conversión se produce gracias a la capacidad de determinadas fuerzas sociales y políticas de hegemonizar una diversidad de demandas de mantención del orden, transformándolas en una sola noción que sintetiza la totalidad de las mismas.<sup>15</sup> En las áreas de defensa y relaciones internacionales, la noción de *seguridad nacional* sintetizó, desde la Guerra Fría en adelante, todas las demandas conservadoras de mantención del orden y eliminación de las expresiones políticas, nacionales e internacionales que -a juicio de esos sectores- pudieran alterarlo.

Este proceso de hegemonización ha sido posible a través de un proceso transformador de varios pasos. El primero ha sido la identificación de las áreas de “seguridad”

<sup>15</sup> Un análisis de este proceso hegemónico en el ámbito jurídico chileno, en Araya (2016).

derivadas de la percepción, real o no, de determinadas “amenazas”, las que dependerán en gran parte de quién las defina como tales. Al respecto, se ha comprobado que “la información de amenaza manipulada exógenamente afecta el apoyo a políticas antiterroristas como la guerra preventiva y las restricciones a las libertades civiles”. Independientemente de las disposiciones ideológicas individuales, la información sobre “amenazas” fortalece las actitudes proclives a la “seguridad” y convence a los individuos más escépticos (Malhotra y Popp, 2012: 44).

El segundo paso ha sido la centralización del poder para “responder a tales amenazas”. En la medida en que las “amenazas a la seguridad” proporcionan “los medios y los incentivos para centralizar el poder” (Centeno, 2002: 265), se generaron fuertes incentivos para ampliar el rango de las “amenazas” y proveer los medios para incrementar la “seguridad” en tales ámbitos. Así, “al decir ‘seguridad’, un representante del Estado declara una situación de emergencia, reclamando por esa vía el derecho a usar cualquier medio que sea necesario para enfrentar el desarrollo de la amenaza” (Buzan, Weaver y de Wilde, 1998: 21).

El tercer paso ha sido el uso de la “percepción de amenazas” como un eficiente estimulante para fortalecer las actitudes de derecha, conservadoras y autoritarias. Así, “los países en que se perciban altos niveles de amenaza estarán más inclinados a tener niveles generales más altos de actitudes socio-culturales y económicas-jerárquicas de derecha (...), el nivel de amenaza de un país está positivamente relacionado con el nivel nacional de actitudes de derecha” (Onraet, Van Hiel y Cornelis, 2013: 796). De esta forma, la “securitización” se ha transformado en un valioso instrumento político-ideológico para favorecer al Ejecutivo de derecha en el poder.

A través del dominio de los medios de comunicación de masas y de la producción intelectual de instituciones políticas y académicas de la misma orientación, la noción de *seguridad nacional* se transformó en un *significante vacío* que logró hegemonizar gran parte de la cultura política nacional e internacional. De esta forma, se ha intentado legitimar el poder político militar para enfrentar un amplia y vaga lista de “nuevas amenazas”.



## Conclusión: La respuesta contrahegemónica

El éxito de las fuerzas conservadoras al hegemonizar los temas de la Defensa Nacional convirtiendo en sentido común la noción de Seguridad Nacional, exige el esfuerzo hegemónico inverso. En el contexto del momento constitucional que vive el país, la noción de seguridad nacional es un espacio de confrontación política y cultural especialmente relevante.

La nueva Constitución, entre otras cosas, será una manifestación de la capacidad de introducir en sus normas básicas los elementos constitutivos de una nueva visión de sociedad. Así, la eliminación de la noción de *seguridad nacional* en el ordenamiento constitucional y legal será parte central en esta tarea de generar una nueva concepción de lo social.

Si se considera todo lo expuesto, y por las razones anteriores, una efectiva obliteración de la Constitución actual y de sus vigas estructurales implica su reemplazo por una nueva Carta Magna efectivamente democrática que recupere la tradición constitucional del país. Así, esta no debería incluir a las FF.AA. como poder del Estado en un capítulo especial, ni emplear en ninguno de sus artículos la noción de *seguridad nacional*, sea en la definición de las tareas castrenses, policiales o civiles o en cualquier otro aspecto. Tales cambios son clave, toda vez que la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA. en su Artículo 1° establece que:

“Las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, constituyen los cuerpos armados que existen para la defensa de la patria, *son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República*” (Itálicas son mías).

De esta forma, la noción de *seguridad nacional* ha seguido contaminando la totalidad de las normas que definen los roles castrenses, incluyendo el garantizar la estabilidad de las instituciones republicanas, rol que —en principio—había sido eliminado en la reforma constitucional de 2005.

Por tales razones, el concepto que debe definir la principal tarea profesional de las FF.AA. es el de *defensa nacional*, y es a partir de este que se deberá restablecer por ley una adecuada relación entre las instituciones armadas y el resto de la administración del Estado.

Organizacionalmente se debería eliminar el Consejo de Seguridad Nacional y establecer un Consejo Superior de la Defensa Nacional, integrado por civiles y militares que asesoren al Presidente de la República en esas materias.

A partir de estas nuevas disposiciones constitucionales, y las leyes correspondientes que les sean lógicamente consistentes, será posible coadyuvar en la construcción de un Estado democrático social de derecho en forma.

## Referencias

- Araya Cofré, Miguel Ángel (2016). *La Doctrina de la Seguridad Nacional en la dogmática jurídica chilena (1980-1990): El caso de la Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile*. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Barriga, Juan de Dios (1973). Lo que debemos saber sobre Seguridad y Defensa Nacional. *Memorial del Ejército de Chile*, N°373, pp. 51-79.
- Buzan, Barry y Hansen, Lene. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998). *Security. A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Centeno, Miguel Ángel (2002). *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Comblin, José (1979). *La doctrina de la seguridad nacional*. Santiago: Vicaría de la Solidaridad.
- Corte Suprema de Chile (2020), “Acordado pronunciado por la Segunda Sala de la Corte Suprema”. Santiago, Corte Suprema.
- Chávez Cervantes, José de Jesús (2015). *Una aproximación a la noción de Constitución Material*. Getafe, Universidad Carlos III.
- Dooner, Patricio (1985). *Crónica de una democracia cansada. El Partido Demócrata Cristiano durante el gobierno de Allende*. Santiago: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.
- El País (1974), “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”. Marzo. <https://www.elpaisonline.cl/biblioteca-new/documentos/519-declaracion-de-principios-del-gobierno-de-chile-1973>
- Estado Mayor General del Ejército de Chile (2017). Plan de Desarrollo Estratégico del Ejército al año 2026. *Azimuth 2026*. Estrategia de Desarrollo del Ejército de Chile. Santiago, Ejército de Chile.
- Ferrada Celis, Ernesto (2020). “La seguridad nacional: ¿es necesaria su definición positiva en el derecho nacional?”. *Escenarios Actuales* [Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Ejército de Chile], Año 25, n° 2, pp. 29-48.
- Gill, Lesly (2004). *The School of the Americas: Military training and political violence in the Americas*. Durham, NC: Duke University Press.
- Guzmán, Jaime (1985). “Seguridad Nacional en la Constitución de 1980”. *Revista de Derecho Público*, n° 37-38, pp. 45-65.

- Huneus, Carlos (2008). *La guerra fría chilena. Gabriel González Videla y la ley maldita*. Santiago: Random House Mondadori.
- Huntington, Samuel. Phillips (1957). *The soldier and the State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Ley 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa Nacional. Promulgación febrero 1990. Última modificación, 26 sept. 2019, Ley 21174. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idnorma=30318>
- Lippmann, Walter (1943). *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Boston: Little, Brown and Company.
- Malhotra, Neil y Popp, Elizabeth (2012). “Bridging partisan divisions over antiterrorism policies: The role of threat perceptions”. *Political Research Quarterly*, Vol. 65, n° 1, pp. 34-47.
- Martí de Gidi, Luz del Carmen (2006). “La seguridad nacional y el acceso a la información pública en México”. *Letras Jurídicas*, n°13.
- Más, Mariana (2015). “Acceso a la información y seguridad nacional: Una mirada internacional desde los Principios de Tshwane”. *Transparencia & Sociedad*, n° 3, pp. 55-67.
- Medina Lois, Arturo (1966). “Seguridad Nacional: un concepto que debe difundirse. *Memorial del Ejército de Chile*”, n° 333, pp. 81-89.
- Molina Johnson, Carlos (2012). *A propósito de la “Seguridad Ampliada”*. Santiago: Ministerio de Defensa de Chile.
- Morgenthau, Hans (1952). “What is the national interest of the United States?”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 282, n° 1, pp. 1-7
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2006). *Ordenanza General del Ejército de Chile*. Santiago: Ejército de Chile, Comando en Jefe.
- Office of the Director of National Intelligence (1947). *National Security Act of 1947*. Washington, D.C.
- Onraet, Emma, Van Hiel, Alain y Cornelis, Ilse (2013). “Threat and right-wing attitudes: A cross-national approach”. *Political Psychology*, vol. 34 n° 5, pp. 791-803. <https://doi.org/10.1111/pops.12014>
- Ossa, Juan Luis (2020). *Chile Constitucional*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

- Prats González, Carlos (1962). “La conducción estratégica de una campaña (en un teatro de operaciones) y de la guerra”. *Memorial del Ejército de Chile*, Año 55, número especial 306-7.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Nueva York: PNUD.
- Tickner, Arlene B. (2020), “El concepto de la seguridad: aportes críticos”, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung (FES). <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16914.pdf>
- Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica (2008). *Nacionales y gremialistas. El “parto” de la nueva derecha política chilena 1964-1973*. Santiago: Lom.
- Varas, Augusto. y Agüero, Felipe (2011). *El proyecto político militar*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM).
- Varas, Augusto, Agüero, Felipe y Bustamante, Fernando (1980). *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*. Santiago: FLACSO.
- Villagra, Héctor (2001). “El Ejército de Chile y sus compromisos internacionales”. *Anuario*, Año 22, n°16, pp. 4-24.
- Zeballos Fernández, Nicolás (2015). *La negociación del Estatuto de Garantías Constitucionales entre la Unidad Popular y la Democracia Cristiana. Elección Presidencial Septiembre/Octubre de 1970*. Tesina para optar al Título de Licenciado en Historia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Finis Terrae, Santiago.